Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SODIŠČA (deveti senat)

z dne 6. februarja 2020*

„Predhodno odločanje – Člen 99 Poslovnika Sodišča – Javna naročila – Direktiva 2014/24/EU – Člen 10(h) – Člen 12(4) – Posebne izključitve pri javnih naročilih storitev – Storitve civilne obrambe, civilne zaščite in preprečevanja nevarnosti – Neprofitne organizacije ali združenja – Storitev navadnega in nujnega reševalnega prevoza – Deželna zakonodaja, ki nalaga, da je treba prvenstveno uporabiti partnerstvo med javnimi naročniki – Svoboda držav članic glede izbire načina opravljanja storitev – Omejitve – Obveznost obrazložitve“

V zadevi C-11/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 26. julija 2018, ki je na Sodišče prispela 7. januarja 2019, v postopku

Azienda ULSS n. 6 Euganea

proti

Pia Opera Croce Verde Padova,

ob udeležbi

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi S. Rodin, predsednik senata, D. Šváby (poročevalec) in N. Piçarra, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Pia Opera Croce Verde Padova A. Veronese in R. Colagrande, avvocati,

* Jezik postopka: italijanščina.

– za romunsko vlado C.-R. Canțăr in S.-A. Purza, agenta,

– za Evropsko komisijo G. Gattinara, P. Ondrůšek in L. Haasbeek, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi odločeno z obrazloženim sklepom v skladu s členom 99 Poslovnika Sodišča,

sprejema naslednji

Sklep

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 10(h) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65) v povezavi z uvodno izjavo 28 in členom 12(4) te direktive.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Azienda ULSS n. 6 Euganea (ustanova lokalne socialne zdravstvene enote št. 6 Euganea, Italija; v nadaljevanju: AULSS št. 6) in organizacijo Pia Opera Croce Verde Padova (dobrodelna organizacija Zeleni križ v Padovi, Italija; v nadaljevanju: Croce Verde) glede oddaje storitve reševalnega prevoza bolnikov z reševalnimi vozili in dializnih bolnikov iz AULSS št. 6 in Azienda Ospedaliera di Padova (bolnišnični center v Padovi).

Pravni okvir

Direktiva 2014/24

3 V uvodnih izjavah 2, 5, 28, 31 in 33 Direktive 2014/24 je navedeno:

„(2) Javna naročila imajo ključno vlogo pri strategiji Evropa 2020, določeni v Sporočilu Komisije z dne 3. marca 2010 z naslovom ‚Evropa 2020, strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast' […], saj gre za enega od tržnih instrumentov, ki jih je treba uporabiti za doseganje pametne, trajnostne in vključujoče rasti ob hkratnem zagotavljanju najučinkovitejše rabe javnih sredstev. V ta namen bi bilo treba pregledati in posodobiti pravila o javnem naročanju, sprejeta v skladu z Direktivo 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19)] in Direktivo 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132)], da bi povečali učinkovitost javne porabe, olajšali predvsem sodelovanje malih in srednjih podjetij (MSP) pri javnih naročilih, naročnikom pa omogočili boljšo uporabo javnih naročil v podporo skupnim družbenim ciljem. Treba je tudi pojasniti osnovne pojme in koncepte, da bi zagotovili pravno varnost in upoštevali nekatere vidike povezane in uveljavljene sodne prakse Sodišča Evropske unije.

[…]

(5) Opozoriti bi bilo treba, da nobena določba v tej direktivi držav članic ne zavezuje, da storitve, ki jih želijo opravljati same ali jih organizirati drugače kot v obliki javnih naročil v smislu te direktive, oddajo v podizvajanje ali njihovo izvajanje prenesejo na zunanje izvajalce. […]

[…]

(28) Ta direktiva se ne bi smela uporabljati za nekatere storitve v sili, če jih izvajajo neprofitne organizacije ali združenja, saj bi težko ohranili posebno naravo teh organizacij, če bi bilo izvajalce storitev treba izbirati v skladu s postopki iz te direktive. Vendar pa izključitev ne bi smela preseči nujno potrebnega; zato bi bilo treba izrecno določiti, da ne bi smeli izključiti storitev prevoza bolnikov z reševalnimi vozili. V zvezi s tem je treba tudi pojasniti, da skupina 601 iz nomenklature CPV [*Common Procurement Vocabulary* (enotni besednjak javnih naročil)] ‚storitve kopenskega prevoza' ne zajema storitev reševalnih vozil, ki so v razredu CPV 8514. Pojasniti bi bilo torej treba, da bi morala za storitve, ki so zajete s kodo CPV 85143000-3, pri katerih gre izključno za prevoz bolnikov z reševalnimi vozili, veljati posebna ureditev, določena za socialne in druge posebne storitve (v nadaljnjem besedilu: enostavnejša ureditev). Posledično bi enostavnejša ureditev veljala tudi za mešana javna naročila za opravljanje storitev reševalnih vozil na splošno, če bi bila vrednost storitev […] prevoz[a] bolnikov z reševalnimi vozili višja od vrednosti drugih storitev reševalnih vozil.

[…]

(31) Obstaja precejšnja pravna negotovost glede vprašanja, v kolikšni meri bi bilo treba pogodbe, sklenjene med subjekti v javnem sektorju, zajeti v pravila o javnem naročanju. Države članice in celo javni naročniki si zadevno sodno prakso Sodišča Evropske unije razlagajo različno. Zato je treba pojasniti, v katerih primerih se za pogodbe o izvedbi javnega naročila, sklenjene v javnem sektorju, ne uporabljajo pravila o javnem naročanju.

Tako pojasnilo bi moralo temeljiti na načelih iz ustrezne sodne prakse Sodišča Evropske unije. Dejstvo, da sta obe pogodbeni stranki tudi javna organa, samo po sebi ne izključuje uporabe pravil o javnem naročanju. Vendar pa uporaba pravil o javnem naročanju ne bi smela posegati v svobodo javnih organov, da izvajajo naloge na področju javnih storitev, za katere so pristojni, z uporabo lastnih virov, kar zajema tudi možnost sodelovanja z drugimi javnimi organi.

Treba bi bilo zagotoviti, da nobeno izvzeto javno-javno sodelovanje ne izkrivlja konkurence glede na zasebne gospodarske subjekte, tako da zasebnemu izvajalcu storitev zagotavlja prednost pred njegovimi konkurenti.

[…]

(33) Javni naročniki bi morali imeti možnost, da se odločijo, da bodo prek sodelovanja skupaj izvajali svoje javne storitve, ne da bi morali uporabljati kakršno koli določeno pravno obliko. Takšno sodelovanje bi lahko zajemalo vse vrste dejavnosti v zvezi z izvajanjem storitev in odgovornosti, ki so bile dodeljene sodelujočim organom ali so jih ti prevzeli, na primer obvezne ali prostovoljne naloge lokalnih ali regionalnih organov ali storitve, ki jih določenim organom nalaga javno pravo. Ni potrebno, da so storitve, ki jih izvajajo različni sodelujoči organi, nujno enake; lahko se tudi dopolnjujejo.

Pravila iz te direktive se ne bi smela uporabljati za pogodbe o skupnem opravljanju javnih storitev, če so sklenjena izključno med javnimi naročniki, če se pri tem sodelovanju upoštevajo le vidiki javnega interesa in če noben zasebni izvajalec storitev nima prednosti pred svojimi konkurenti.

Da bi izpolnili te pogoje, bi moralo sodelovanje temeljiti na konceptu sodelovanja. Tako sodelovanje ne pomeni, da morajo vsi sodelujoči organi izvajati glavne pogodbene obveznosti, pod pogojem, da se zavežejo, da bodo prispevali k skupnemu izvajanju zadevne javne storitve. Poleg tega bi bilo treba pri sodelovanju, vključno z vsakršnimi finančnimi transferji med sodelujočimi javnimi naročniki, upoštevati le vidike javnega interesa."

4 Člen 2(1), točka 4, te direktive opredeljuje „osebe javnega prava“ tako:

„osebe, ki imajo vse naslednje značilnosti:

(a) ustanovljene so s posebnim namenom, da zadovoljujejo potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave;

(b) so pravne osebe in

(c) jih večinoma financirajo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava ali so pod upravljavskim nadzorom teh organov ali oseb ali imajo upravni, vodstveni ali nadzorni organ, v katerega več kot polovico članov imenujejo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava“.

5 Poglavje I navedene direktive, naslovljeno „Področje uporabe in opredelitve pojmov“, vsebuje oddelek 3, posvečen „[i]zključitv[am]“, v katerem so členi od 7 do 12 te direktive.

6 Člen 10 Direktive 2014/24, naslovljen „Posebne izključitve pri javnih naročilih storitev“, določa:

„Ta direktiva se ne uporablja za javna naročila storitev za:

[…]

(h) storitve civilne obrambe, civilne zaščite in preprečevanja nevarnosti, ki jih izvajajo neprofitne organizacije ali združenja in ki jih zajemajo kode CPV: 75250000-3 [storitve gasilskih in reševalnih služb], 75251000-0 [gasilske storitve], 75251100-1 [storitve gašenja požarov], 75251110-4 [storitve preprečevanja požarov], 75251120-7 [storitve za boj proti gozdnim požarom], 75252000-7 [storitve reševalnih služb/reševanje], 75222000-8 [storitve civilne zaščite]; 98113100-9 [storitve na področju jedrske varnosti] in 85143000-3 [storitve reševalnih vozil], razen storitev prevoza bolnikov z reševalnimi avtomobili;

[…]“

7 Člen 12 te direktive, naslovljen „Javna naročila med osebami v javnem sektorju“, določa:

„1. Javno naročilo, ki ga javni naročnik odda pravni osebi zasebnega ali javnega prava, ne spada v področje uporabe te direktive, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

(a) javni naročnik obvladuje zadevno pravno osebo podobno kot svoje službe;

(b) odvisna pravna oseba izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal javni naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta javni naročnik, in

(c) v odvisni pravni osebi neposreden zasebni kapital ni udeležen, razen v obliki neobvladujočega in nekontrolnega deleža zasebnega kapitala, ki se – v skladu s Pogodbama – zahteva z določbami nacionalne zakonodaje in ki ne vpliva odločilno na odvisno pravno osebo.

[…]

4. Pogodba o izvedbi javnega naročila, sklenjena izključno med dvema ali več javnimi naročniki, ne spada v področje uporabe te direktive, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

(a) pogodba o izvedbi javnega naročila določa ali vzpostavlja sodelovanje med sodelujočimi javnimi naročniki, z namenom, da se zagotovi, da se javne storitve, ki jih morajo opraviti, izvajajo ob uresničevanju ciljev, ki so jim skupni;

(b) pri tem sodelovanju se upoštevajo le vidiki javnega interesa in

(c) sodelujoči javni naročniki na trgu izvajajo manj kot 20 % dejavnosti, ki jih zajema sodelovanje.

[…]“

8 Enostavnejša ureditev, navedena v uvodni izjavi 28 navedene direktive, je opredeljena v členih od 74 do 77 te direktive.

Italijansko pravo

9 Člen 15, posvečen „[s]porazum[om] med organi javne uprave“, legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (zakon št. 241 o novih pravilih o upravnem postopku in pravici do dostopa do upravnih dokumentov) z dne 7. avgusta 1990 (GURI št. 192 z dne 18. avgusta 1990), v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon št. 241/1990), v odstavku 1 določa:

„Javni organi lahko tudi v primerih, ki niso določeni v členu 14, med seboj vedno sklepajo sporazume za ureditev skupnega izvajanja dejavnosti v skupnem interesu.“

10 Člen 5, naslovljen „Skupna načela glede izključitev za koncesije, javna naročila in sporazume med javnimi organi in naročniki v javnem sektorju“, decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (zakonska uredba št. 50 o zakoniku o javnem naročanju) z dne 18. aprila 2016 (redni dodatek h GURI št. 91 z dne 19. aprila 2016; v nadaljevanju: zakonik o javnem naročanju), v odstavku 6 določa:

„Sporazum, sklenjen izključno med dvema ali več javnimi naročniki, ne spada na področje uporabe tega zakonika, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

(a) sporazum določa ali vzpostavlja sodelovanje med sodelujočimi javnimi naročniki ali naročniki, z namenom, da se zagotovi, da se javne storitve, ki jih morajo opraviti, izvajajo ob uresničevanju ciljev, ki so jim skupni;

(b) pri tem sodelovanju se upoštevajo le vidiki javnega interesa in

(c) sodelujoči javni naročniki ali naročniki na trgu izvajajo manj kot 20 % dejavnosti, ki jih zajema sodelovanje.“

11 Člen 17 tega zakonika, naslovljen „Posebne izključitve za javna naročila in koncesije za storitve“, v odstavku 1 določa:

„Določbe tega zakonika se ne uporabljajo za javna naročila ali koncesije za storitve, ki se nanašajo na:

[…]

(h) storitve civilne obrambe, civilne zaščite in preprečevanja nevarnosti, ki jih izvajajo neprofitne organizacije ali združenja in ki jih zajemajo kode CPV: 75250000-3 [storitve gasilskih in reševalnih služb], 75251000-0 [gasilske storitve], 75251100-1 [storitve gašenja požarov], 75251110-4 [storitve preprečevanja požarov], 75251120-7 [storitve za boj proti gozdnim požarom], 75252000-7 [storitve reševalnih služb/reševanje], 75222000-8 [storitve civilne zaščite]; 98113100-9 [storitve na področju jedrske varnosti] in 85143000-3 [storitve reševalnih vozil], razen storitev prevoza bolnikov z reševalnimi avtomobili;

[…]“.

12 Člen 57, naslovljen „Storitev nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza“, decreto legislativo n. 117 – Codice del Terzo settore (zakonska uredba št. 117 o zakoniku o tretjem sektorju) z dne 3. julija 2017 (redni dodatek h GURI št. 179 z dne 2. avgusta 2017) v odstavku 1 določa:

„Storitve nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza se lahko prednostno oddajo v izvajanje s sklenitvijo pogodbe s prostovoljskimi organizacijami, ki so vsaj šest mesecev vpisane v enotni nacionalni register tretjega sektorja, so članice omrežnega združenja iz člena 41(2) in so akreditirane v skladu z zadevno deželno zakonodajo, če obstaja, v primerih, v katerih zaradi posebne narave storitve neposredna oddaja zagotavlja izvajanje storitve v splošnem interesu, v sistemu učinkovitega prispevka k družbenemu cilju in doseganja ciljev solidarnosti, v skladu s pogoji ekonomske učinkovitosti in primernosti ter ob upoštevanju načel preglednosti in prepovedi diskriminacije.“

13 Legge regionale n. 26 – Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (deželni zakon št. 26 o ureditvi deželnega sistema reševalnega prevoza in nujnega reševalnega prevoza) z dne 27. julija 2012 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* št. 61 z dne 3. avgusta 2012; v nadaljevanju: deželni zakon št. 26/2012) vzpostavlja „deželni sistem reševalnega prevoza in nujnega reševalnega prevoza“.

14 Člen 1 tega zakona, naslovljen „Predmet urejanja in cilji“, določa:

„1. Dežela Benečija [(Italija)] ureja deželni sistem reševalnih prevozov tako, da zdravstvenim subjektom ter pooblaščenim in akreditiranim združenjem podeljuje možnost, da sodelujejo pri izvajanju dejavnosti reševalnega prevoza in nujnega reševalnega prevoza v zdravstvene namene, ob upoštevanju njihove geografske razporeditve, ukoreninjenosti v socialno-zdravstveno strukturo Benečije ter učinkovitosti in kakovosti opravljene storitve v splošnem interesu ter ob spoštovanju načel univerzalnosti, solidarnosti, gospodarnosti in primernosti.“

15 Člen 2 navedenega zakona, naslovljen „Opredelitve pojmov“, v odstavku 1 določa:

„Reševalni prevoz in nujni reševalni prevoz sta v smislu tega zakona dejavnost, ki jo z reševalnimi vozili izvaja zdravstveno in drugo osebje, odgovorno za to storitev, pri izvajanju naslednjih nalog:

(a) storitve nujnega reševalnega prevoza, ki se izvaja z reševalnimi vozili, upravljajo pa ga operativne koordinacijske centrale za [*Servizio urgenze ed emergenze mediche* (nujna medicinska pomoč) (SUEM)];

(b) storitve prevoza, določene v okviru [*livelli essenziali di assistenza* (osnovna raven pomoči) (LEA)], ki se izvajajo z reševalnimi vozili;

(c) storitve prevoza v primeru, v katerem klinično stanje bolnika zahteva izključno uporabo reševalnega vozila in med vožnjo pomoč zdravstvenega osebja ali drugega ustrezno usposobljenega osebja ter zagotavljanje neprekinjenosti zdravljenja.“

16 Člen 4 deželnega zakona št. 26/2012, ki se nanaša na „[d]eželni seznam“, določa:

„1. Deželni svet v 60 dneh od začetka veljavnosti tega zakona odobri deželni seznam, na katerega so v prvi fazi vpisani zdravstveni subjekti in združenja, ki že imajo dovoljenje in opravljajo dejavnost nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza na ozemlju dežele vsaj pet let, za račun [*unità locali socio-sanitarie* (lokalne socialno zdravstvene enote) (ULSS)], pristojnih za ozemlje, na podlagi ustreznih pogodb in/ali sporazumov, ki so bili za to sklenjeni, ter izpolnjujejo pogoje za odobritev, določene v [legge regionale n. 22 – Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (deželni zakon št. 22 o odobritvi in akreditaciji zdravstvenih, socialno-zdravstvenih in socialnih ustanov) z dne 16. avgusta 2002 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* št. 82)] z zaporednimi spremembami, ob upoštevanju evropskih predpisov s področja svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev.

2. Poleg subjektov iz odstavka 1 so na deželni seznam iz istega odstavka vključeni odbori italijanskega Rdečega križa (CRI), na podlagi posebnega sporazuma, sklenjenega z deželnim odborom za Benečijo iste organizacije, ter Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficienza (javne ustanove za pomoč in dobrodelnost) (IPAB), ki opravljajo dejavnost nujnega in izredno nujnega reševalnega prevoza, na podlagi potrditve in nadomestne izjave, da so izpolnjeni pogoji za odobritev, določeni v deželnem zakonu [št. 22] z zaporednimi spremembami ter pogoji, ki jih je določil deželni svet v skladu s členom 3(2), ob upoštevanju evropskih predpisov s področja svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev.

3. Deželni seznam iz odstavka 1 se letno posodablja z novimi zdravstvenimi subjekti in združenji, ki izpolnjujejo pogoje za odobritev in akreditacijo, določene v deželnem zakonu [št. 22] in njegovih poznejših spremembah.

4. Pri subjektih, vpisanih na deželni seznam, se opravljajo redna preverjanja za ugotavljanje, ali so ti pogoji še vedno izpolnjeni.“

17 Člen 5 tega zakona, ki se nanaša na „[o]rganizacijo dejavnosti reševalnega prevoza in nujnega reševalnega prevoza“, določa:

„1. Dejavnost reševalnega prevoza in nujnega reševalnega prevoza izvajajo [ULSS] in subjekti, vpisani na deželni seznam iz člena 4.

2. Razmerja z [ULSS] in načini, kako subjekti, vpisani na deželni seznam iz člena 4, opravljajo dejavnost prve pomoči in reševanja, so urejeni z ustreznimi sporazumi, sklenjenimi na podlagi vzorca, ki ga je odobril deželni svet in je bil objavljen v skladu z določbami veljavne nacionalne in evropske zakonodaje s področja javnega naročanja.

3. Sporazumi iz odstavka 2 določajo proračunski sistem, opredeljen v skladu z merili, temelječimi na uporabi standardnih stroškov, ki jih določi deželni svet in se posodabljajo vsake tri leta.

[…]

5. Če subjekti, vpisani na deželni seznam iz člena 4, ne morejo zagotoviti dejavnosti reševalnega prevoza in nujnega reševalnega prevoza, lahko [ULSS] to dejavnost za plačilo oddajo subjektom, ki izpolnjujejo zahteve za zagotavljanje ustrezne ravni kakovosti in okrepitev socialne funkcije storitve, izbranim s postopkom javnega naročanja, ob upoštevanju določb veljavne nacionalne in evropske zakonodaje s področja javnega naročanja.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

18 AULSS št. 6 je leta 2017 objavila javni razpis za oddajo javnega naročila glede na merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe v zvezi s storitvijo reševalnega prevoza bolnikov z reševalnimi vozili in dializnih bolnikov za obdobje petih let z možnostjo podaljšanja za eno leto (v nadaljevanju: sporni javni razpis). Letna vrednost tega naročila je bila ocenjena na 5.043.560 EUR, kar za petletno obdobje znaša 25.217.800 EUR.

19 Organizacija Croce Verde je pred Tribunale amministrativo regionale del Veneto (deželno upravno sodišče za Benečijo, Italija) izpodbijala odločitev AULSS št. 6 za oddajo javnega naročila namesto sklenitve partnerstva med osebami v javnem sektorju. Če so pogoji, ki se zahtevajo za sklenitev takega partnerstva, izpolnjeni, naj bi namreč deželni zakon št. 26/2012 nalagal sklenitev sporazuma, ki ga urejata člen 12(4) Direktive 2014/24 in člen 5(6) zakonika o javnem naročanju, z akreditiranim javnim organom, ne da bi bilo treba predvideti oddajo javnega naročila ali celo javnega naročila na podlagi poenostavljene ureditve, kot je določena v členu 10(h) te direktive in členu 17(1)(h) navedenega zakonika.

20 V zvezi s tem organizacija Croce Verde trdi, da ni navadno prostovoljsko združenje zasebnega prava, ampak je javni negospodarski subjekt, natančneje IPAB. Kot taka naj bi že več kot stoletje sodelovala pri nudenju zdravstvene pomoči prebivalcem na ozemlju Padove (Italija), kjer opravlja predvsem neprofitni prevoz poškodovancev in bolnikov. Poleg tega naj bi ji bile s sporazumom, ki je bil sklenjen 22. decembra 2017 v skladu z deželnim zakonom št. 26/2012, oddane storitve nujne in izredno nujne medicinske pomoči AULSS št. 6. Dalje, na podlagi javnega razpisa iz leta 2010, katerega veljavnost je bila dvakrat podaljšana in ki je potekel 31. marca 2018, naj bi ji bila oddana tudi storitev navadnega prevoza.

21 Vendar je Tribunale amministrativo regionale del Veneto (deželno upravno sodišče za Benečijo) menilo, da člena 10 in 74 Direktive 2014/24 ter člen 17(1)(h) zakonika o javnem naročanju določajo oddajo javnega naročila za nenujne prevoze z reševalnimi vozili z javnim razpisom.

22 Ker je to sodišče vseeno ugodilo tožbenemu razlogu, ki se je nanašal na neobstoj pooblastila AULSS št. 6 za organizacijo spornega javnega razpisa, je ta zoper sodbo Tribunale amministrativo regionale del Veneto (deželno upravno sodišče za Benečijo) vložila pritožbo zoper to točko pri predložitvenem sodišču, in sicer Consiglio di Stato (državni svet, Italija).

23 Predložitveno sodišče, ki je zavrnilo glavno pritožbo, mora odločiti še o nasprotni pritožbi, v okviru katere organizacija Croce Verde ponavlja trditev, ki jo je podala na prvi stopnji.

24 Predložitveno sodišče meni, da je treba razlikovati med storitvijo izjemno nujnega reševalnega prevoza na eni strani in storitvijo prevoza z reševalnimi vozili na drugi. Člen 10 Direktive 2014/24 v povezavi z njeno uvodno izjavo 28 in člen 17(1)(h) zakonika o javnem naročanju naj bi iz pravil o javnem naročanju izključevala storitev izredno nujnih reševalnih prevozov, ki za neprofitne organizacije pomeni prevoz z reševalnim vozilom in nudenje prve pomoči osebam, ki potrebujejo izredno nujno zdravljenje. Nasprotno pa naj bi za storitev prevoza z reševalnimi vozili, ki po naravi ni nujen, veljala „enostavnejša ureditev“, ki je določena s členi od 74 do 77 Direktive 2014/24, če je njena vrednost, kot v postopku v glavni stvari, vsaj 750.000 EUR, kakor je določeno z Direktivo 2014/24.

25 Toda člen 5 deželnega zakona št. 26/2012 naj bi določal, da morajo „reševalni prevoz in nujni reševalni prevoz“, kadar ga ne opravljajo neposredno ULSS, opravljati subjekti, vpisani na deželni seznam iz člena 4 tega zakona, ter da odnose s temi ULSS in podrobna pravila opravljanja te storitve urejajo *ad hoc* sporazumi. Poleg tega naj bi bilo naročilo, ki se nanaša na reševalni prevoz in nujni reševalni prevoz, na podlagi javnega naročila mogoče oddati samo, če te dejavnosti ne morejo zagotoviti subjekti, vpisani na ta deželni seznam.

26 Dalje, v skladu s členom 2 deželnega zakona št. 26/2012 naj bi na področje uporabe sistema oddaje javnega naročila v zvezi s storitvijo „reševalni prevoz in nujni reševalni prevoz“ spadala dejavnost, ki jo z reševalnimi vozili izvaja – med drugimi – zdravstveno osebje in vključuje zlasti „storitve prevoza, določene v okviru osnovne ravni pomoči (LEA), ki se izvajajo z reševalnimi vozili“, ter „storitve prevoza če klinično stanje bolnika zahteva izključno uporabo reševalnega vozila in med vožnjo pomoč zdravstvenega osebja ali drugega ustrezno usposobljenega osebja ter zagotavljanje neprekinjenosti zdravljenja“. Predložitveno sodišče meni, da so dejavnosti, ki spadajo k tej ureditvi, torej tiste dejavnosti, zlasti v zadnjem primeru, ki ne spadajo med nujne reševalne prevoze, temveč med navadne prevoze bolnikov.

27 Predložitveno sodišče zato meni, da se storitev iz postopka v glavni stvari lahko opredeli kot „storitev navadnega prevoza“ ali „storitev reševalnega prevoza“ in ne kot „storitev nujnega reševalnega prevoza“. Predložitveno sodišče tako v skladu s členom 5 deželnega zakona št. 26/2012 meni, da lahko javni naročnik uporabi javno naročilo samo, če naročila ni mogoče neposredno oddati s sklenitvijo sporazuma.

28 Vendar predložitveno sodišče dvomi o skladnosti člena 5 deželnega zakona št. 26/2012 s pravom Unije, če se ta določba uporablja za storitve, ki niso storitve reševalnega prevoza in nujnega reševalnega prevoza. Ta dvom se nanaša tudi na domnevo, da neposredna oddaja javnega naročila pomeni vzpostavitev partnerstva med javnimi naročniki.

29 Predložitveno sodišče ugotavlja, da lahko v skladu s členom 15 zakona št. 241/1990 javni organi vedno uporabijo instrument sporazuma za sklepanje medsebojnih dogovorov, katerih namen je določiti okvir za sodelovanje pri opravljanju dejavnosti v splošnem interesu. Toda takšno sodelovanje med javnimi organi naj ne bi smelo spodkopavati glavnega cilja pravil Unije na področju javnih naročil, namreč prostega pretoka storitev in vzpostavitve neizkrivljene konkurence v vseh državah članicah.

30 Člen 5(6) zakonika o javnem naročanju naj bi potrjeval izključitev uporabe pravil za oddajo javnih naročil, če so izpolnjeni pogoji, ki jih določa. Tako naj bi bilo v obravnavani zadevi. AULSS št. 6 in organizacija Croce Verde naj bi namreč imeli skupni cilj doseči sodelovanje subjektov, vpisanih na deželni seznam iz člena 4 deželnega zakona št. 26/2012, in spodbujati prostovoljstvo. Poleg tega naj bi bila organizacija Croce Verde vpisana na navedeni deželni seznam kot IPAB. Nazadnje, na trgu reševalnih prevozov in nujnih reševalnih prevozov naj bi opravljala majhen del svoje dejavnosti.

31 Predložitveno sodišče vseeno trdi, da člen 15 zakona št. 241/1990 in člen 5(6) zakonika o javnem naročanju zgolj predstavljata partnerstvo med osebami v javnem sektorju kot alternativo oddaji javnega naročila in ne določata, da naj bi bila to prednostna oblika. Dogovor med naročniki naj bi bil torej le možnost, ki je na voljo javnim naročnikom, in zanj naj bi se zahtevalo oblikovanje dvostranskega sporazuma med pogodbenicama. Iz tega naj bi izhajalo, da lahko javni naročnik le izrazi željo po sklenitvi takšnega partnerstva in drugega javnega naročnika ne more prisiliti k izbiri te možnosti. Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da v obravnavani zadevi AULSS št. 6 ni nameravala izkoristiti te možnosti, saj se je odločila objaviti sporni javni razpis.

32 Predložitveno sodišče poleg tega meni, da člen 5 deželnega zakona št. 26/2012 javnemu naročniku ne nalaga obveznosti, da obrazloži svojo odločitev za oddajo javnega naročila za storitev iz postopka v glavni stvari prek javnega razpisa. Takšna zahteva po obrazložitvi naj bi bila namreč upravičena, samo če bi javni naročnik želel neposredno oddati naročilo po končanih dvostranskih pogajanjih, saj v takem postopku niso na razpolago primerjalni elementi, na podlagi katerih se določi ekonomsko najugodnejša ponudba.

33 Nasprotno naj bi postopek javnega razpisa zagotavljal spoštovanje načel prava Unije, ki so načela nepristranskosti, javnosti, preglednosti, sodelovanja in enakega obravnavanja, na podlagi primerjave več ponudb z vidika merila ekonomsko najugodnejše ponudbe.

34 Ker pravo Unije ne določa različnih istočasno obstoječih splošnih interesov, kot je krepitev prostovoljstva, naj uporabe neposredne oddaje naročila na podlagi sporazuma ne bi bilo mogoče upravičiti. Tako naj bi bilo v obravnavani zadevi, saj organizacija Croce Verde trdi, da je edini akreditirani subjekt v deželi Benečiji s statusom osebe javnega prava, kar naj bi izključevalo vso konkurenco in primerjavo med možnimi gospodarskimi subjekti, ki bi lahko bili zainteresirani za opravljanje storitve iz postopka v glavni stvari. Nasprotno naj bi bila organizacija Croce Verde, tako kot druge prostovoljske organizacije, ki so vpisane na deželni seznam iz člena 4 deželnega zakona št. 26/2012, kot gospodarski subjekt v celoti upravičena do sodelovanja na spornem javnem razpisu in naj bi torej imela v tem okviru možnost izkazati, zakaj je njena ponudba najugodnejša.

35 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali v primeru, v katerem sta obe stranki javna subjekta, uvodna izjava 28, člen 10 in člen 12(4) Direktive [2014/24] nasprotujejo uporabi člena 5 v povezavi s členi [od] 1 [do] 4 deželnega zakona [št. 26/2012], na podlagi javno-javnega partnerstva iz člena 12(4) [te direktive] ter člena 5(6) [zakonika o javnem naročanju] in člena 15 zakona št. 241/1990?

2. Ali v primeru, v katerem sta obe stranki javna subjekta, uvodna izjava 28, člen 10 in člen 12(4) Direktive [2014/24] nasprotujejo uporabi določb deželnega zakona [št. 26/2012], na podlagi javno-javnega partnerstva iz člena 12(4) [te direktive] ter člena 5(6) [zakonika o javnem naročanju] in člena 15 zakona št. 241/1990, v omejenem smislu, in sicer, da mora naročnik javno navesti razloge za odločitev, da bo storitev navadnega reševalnega prevoza oddal z javnim naročilom namesto z neposredno sklenitvijo pogodbe?“

Vprašanji za predhodno odločanje

36 Člen 99 Poslovnika Sodišča določa, da če je iz sodne prakse mogoče jasno sklepati, kakšen je odgovor na vprašanje, predloženo v predhodno odločanje, ali če odgovor na tako vprašanje ne dopušča nobenega razumnega dvoma, lahko Sodišče na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odloči z obrazloženim sklepom.

37 To določbo je treba uporabiti v tej zadevi.

Prvo vprašanje

38 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člena 10(h) in 12(4) Direktive 2014/24 razlagati tako, da nasprotujeta deželni ureditvi, ki oddajo javnega naročila pogojuje z okoliščino, da partnerstvo med subjekti v javnem sektorju ne omogoča zagotavljanja storitve navadnega reševalnega prevoza.

39 Kot je Sodišče poudarilo v sodbi z dne 3. oktobra 2019, Irgita (C-285/18, EU:C:2019:829, točka 41; v nadaljevanju: sodba Irgita), je namen Direktive 2014/24, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 1, uskladiti nacionalne postopke javnega naročanja, ki presegajo določeno vrednost.

40 Iz točke 43 sodbe Irgita izhaja, da člen 12(1) te direktive, ki se nanaša na notranje posle, imenovane tudi „posli *in-house*“, in ki je tako omejen na pojasnitev pogojev, ki jih mora javni naročnik spoštovati, kadar želi skleniti posel *in-house*, državam članicam zgolj daje pravico, da take posle izključijo s področja uporabe Direktive 2014/24.

41 Ta določba zato državam članicam ne more odvzeti pravice, da dajo prednost enemu načinu opravljanja storitev, izvedbi gradenj ali dobavi blaga v škodo drugih. Ta svoboščina namreč pomeni izbiro, ki se opravi v fazi pred oddajo javnega naročila in ki zato ne more spadati na področje uporabe Direktive 2014/24 (sodba Irgita, točka 44).

42 Svoboda držav članic glede izbire načina opravljanja storitev, s katerim bodo javni naročniki sami zadovoljili svoje potrebe, prav tako izhaja iz uvodne izjave 5 Direktive 2014/24, v kateri je navedeno, da „nobena določba v tej direktivi držav članic ne zavezuje, da storitve, ki jih želijo opravljati same ali jih organizirati drugače kot v obliki javnih naročil v smislu te direktive, oddajo v podizvajanje ali njihovo izvajanje prenesejo na zunanje izvajalce“, s čimer je tako potrjena sodna praksa Sodišča, ki je obstajala pred navedeno direktivo (sodba Irgita, točka 45).

43 Tako kot Direktiva 2014/24 državam članicam ne nalaga obveznosti, da izvedejo postopek oddaje javnega naročila, jih ne more prisiliti k izvedbi posla *in-house*, kadar so pogoji iz člena 12(1) izpolnjeni (sodba Irgita, točka 46).

44 Poleg tega je, kot je Sodišče poudarilo v točki 47 sodbe Irgita, svoboda, ki je tako prepuščena državam članicam, jasneje poudarjena v členu 2(1) Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL 2014, L 94, str. 1), ki določa:

„Ta direktiva potrjuje načelo samostojnega upravljanja s strani nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov v skladu z nacionalnim pravom in pravom Unije. Ti organi sami odločajo, kako bodo najbolje upravljali izvajanje gradenj ali opravljanje storitev in zlasti zagotovili visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enako obravnavo ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov v javnih storitvah.

Ti organi se lahko odločijo, da svoje naloge v javnem interesu izvajajo z lastnimi sredstvi ali v sodelovanju z drugimi organi oziroma da njihovo izvajanje prenesejo na gospodarske subjekte.“

45 Svoboda držav članic pri izbiri načina upravljanja, za katerega menijo, da je najprimernejši za izvedbo gradenj ali opravljanje storitev, pa ne sme biti neomejena. Nasprotno, izvajati se mora ob upoštevanju temeljnih pravil Pogodbe DEU, zlasti prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, ter iz tega izhajajočih načel, kot sta enako obravnavanje, prepoved diskriminacije, vzajemno priznavanje, sorazmernost in preglednost (sodba Irgita, točka 48 in navedena sodna praksa).

46 Sodišče je zato v točki 50 sodbe Irgita poudarilo, da je treba člen 12(1) Direktive 2014/24 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu pravilu, s katerim država članica sklenitev posla *in-house* pogojuje zlasti s tem, da na podlagi oddaje javnega naročila ni mogoče zagotoviti kakovosti opravljenih storitev, njihove dostopnosti ali stalnosti, če izbira v prid nekemu načinu opravljanja storitev, opravljena v fazi pred fazo oddaje javnega naročila, spoštuje načela enakega obravnavanja, prepovedi diskriminacije, vzajemnega priznavanja, sorazmernosti in preglednosti.

47 Iz navedenih preudarkov je na prvem mestu razvidno, da svoboda držav članic glede izbire načina opravljanja storitev, s katerim bodo javni naročniki sami zadovoljili svoje potrebe, zadnjenavedenim *mutatis mutandis* omogoča, da oddajo javnega naročila pogojuje z nezmožnostjo sklepanja partnerstva med javnimi naročniki v skladu s pogoji, določenimi v členu 12(4) Direktive 2014/24.

48 V skladu s to določbo je partnerstvo med javnimi naročniki mogoče skleniti le, če pogodba o izvedbi javnega naročila določa ali vzpostavlja sodelovanje med sodelujočimi javnimi naročniki, z namenom, da se zagotovi, da se javne storitve, ki jih morajo opraviti, izvajajo ob uresničevanju ciljev, ki so jim skupni, če se pri tem sodelovanju upoštevajo le vidiki javnega interesa ter če sodelujoči javni naročniki na trgu izvajajo manj kot 20 % dejavnosti, ki jih zajema sodelovanje.

49 V zvezi s tem je treba poudariti, kot je to storila Komisija v pisnih stališčih, da čeprav je organizacija Croce Verde IPAB, nikakor ni gotovo, da je „oseba javnega prava“ v smislu člena 2(1), točka 4, Direktive 2014/24.

50 Predložitveno sodišče se mora tudi prepričati, da je člen 5(2) in (3) deželnega zakona št. 26/2012 resnično tak, da omogoča ugotavljanje sodelovanja med javnimi naročniki, glede na to, da so v skladu s to določbo razmerja med ULSS in osebami, vpisanimi na deželni seznam iz člena 4 tega zakona, ki opravljajo dejavnost prve pomoči in reševanja, urejena s posebnimi sporazumi, sklenjenimi na podlagi vzorca, ki ga je odobril deželni svet.

51 Na drugem mestu, svoboda držav članic glede izbire načina opravljanja storitev, s katerim bodo javni naročniki sami zadovoljili svoje potrebe, zadnjenavedenim omogoča, da v okviru storitev civilne obrambe, civilne zaščite in preprečevanja nevarnosti dajo prednost – v prid neprofitnim organizacijam ali združenjem – oddaji javnega naročila, za katero velja enostavnejša ureditev v skladu s členi od 74 do 77 Direktive 2014/24, če so izpolnjeni pogoji iz člena 10(h) te direktive.

52 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba člen 10(h) navedene direktive razlagati tako, da v njem določena izključitev iz uporabe pravil o javnem naročanju zajema tako oskrbo in nego oseb, ki potrebujejo nujno zdravljenje, v nujnem reševalnem vozilu, ki ju izvaja strokovni zdravstveni reševalec/certificirani zdravstveni reševalec, ki je zajet s kodo CPV 75252000-7 (storitve reševalnih služb), kot tudi kvalificirani prevoz bolnikov, ki je zajet s pod kodo CPV 85143000-3 (storitve reševalnih vozil), če gre za kvalificirani prevoz bolnikov, ki ga dejansko izvaja osebje, ki je ustrezno usposobljeno na področju dajanja prve pomoči, in ki se nanaša na bolnika, pri katerem obstaja tveganje poslabšanja njegovega zdravstvenega stanja med tem prevozom (sodba z dne 21. marca 2019, Falck Rettungsdienste in Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, točka 51). Za uporabo navedene izključitve je poleg tega potrebno, da storitev reševalnih vozil izvajajo neprofitne organizacije ali združenja v smislu navedene določbe in da gre za nujni primer (sklep z dne 20. junija 2019, Italy Emergenza in Associazione Emertaria di Pubblica Assistenza „Croce Verde“, C-424/18, EU:C:2019:528, točka 28).

53 Nazadnje, v obeh primerih, navedenih v točkah 47 in 51 tega sklepa, morajo države članice pri izbiri načina opravljanja storitev, s katerim bodo javni naročniki sami zadovoljili svoje potrebe, zagotoviti spoštovanje načel enakega obravnavanja, prepovedi diskriminacije, vzajemnega priznavanja, sorazmernosti in preglednosti (sodba Irgita, točka 48).

54 Na prvo vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člena 10(h) in 12(4) Direktive 2014/24 razlagati tako, da ne nasprotujeta deželni ureditvi, ki pogojuje oddajo javnega naročila z okoliščino, da partnerstvo med osebami v javnem sektorju ne omogoča zagotavljanja storitve navadnega reševalnega prevoza, če so bila pri izbiri enega od načinov opravljanja storitev, ki je bila opravljena v fazi pred oddajo javnega naročila, upoštevana načela enakega obravnavanja, prepovedi diskriminacije, vzajemnega priznavanja, sorazmernosti in preglednosti.

Drugo vprašanje

55 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člena 10(h) in 12(4) Direktive 2014/24 razlagati tako, da nasprotujeta deželni zakonodaji, ki javnemu naročniku nalaga obveznost, da obrazloži svojo odločitev, da bo javno naročilo za storitev navadnega reševalnega prevoza oddal z javnim razpisom, in ne z neposredno oddajo naročila na podlagi sporazuma, sklenjenega z drugim javnim naročnikom.

56 Kot je razvidno iz odgovora na prvo vprašanje, niti člen 10(h) niti člen 12(4) te direktive ne nasprotujeta deželni ureditvi, ki določa oddajo javnega naročila le podredno in kot izjemo.

57 Pravo Unije, zlasti člena 10(h) in 12(4) Direktive 2014/24, zato ne more nasprotovati deželni ureditvi, ki javnemu naročniku nalaga, da dokaže, da pogoji za uporabo teh določb niso izpolnjeni.

58 Na drugo vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člena 10(h) in 12(4) Direktive 2014/24 razlagati tako, da ne nasprotujeta deželni ureditvi, ki javnemu naročniku nalaga obveznost, da obrazloži svojo odločitev, da bo javno naročilo za storitev navadnega reševalnega prevoza oddal z javnim razpisom, in ne z neposredno oddajo naročila na podlagi sporazuma, sklenjenega z drugim javnim naročnikom.

Stroški

59 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Člena 10(h) in 12(4) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta deželni ureditvi, ki pogojuje oddajo javnega naročila z okoliščino, da partnerstvo med osebami v javnem sektorju ne omogoča zagotavljanja storitve navadnega reševalnega prevoza, če so bila pri izbiri enega od načinov opravljanja storitev, ki je bila opravljena v fazi pred oddajo javnega naročila, upoštevana načela enakega obravnavanja, prepovedi diskriminacije, vzajemnega priznavanja, sorazmernosti in preglednosti.**

2. **Člena 10(h) in 12(4) Direktive 2014/24 je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta deželni ureditvi, ki javnemu naročniku nalaga obveznost, da obrazloži svojo odločitev, da bo javno naročilo za storitev navadnega reševalnega prevoza oddal z javnim razpisom, in ne z neposredno oddajo naročila na podlagi sporazuma, sklenjenega z drugim javnim naročnikom.**

Podpisi